

УДК 349.422

**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВИНОГРАДАРСТВА,
САДІВНИЦТВА І ХМЕЛЯРСТВА В УКРАЇНІ**

**LEGAL STATE SUPPORT OF VITICULTURE,
HORTICULTURE AND HOP IN UKRAINE**

Григор'єва Х.А.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті досліджується правовий механізм надання державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства в Україні. Проаналізовано основні елементи цього правового механізму, а саме: суб'єкти, об'єкт, процедура, умови, постпрограмний контроль і відповідальність. Зроблено висновки щодо необхідності відновлення надання державної підтримки галузям виноградарства, садівництва і хмелярства на основі розробки оновленого правового механізму.

Ключові слова: державна підтримка, сільське господарство, виноградарство, садівництво, хмелярство, аграрне право, аграрний протекціонізм, державні програми.

В статье исследуется правовой механизм предоставления государственной поддержки виноградарства, садоводства и хмелеводства в Украине. Проанализированы основные элементы данного правового механизма, а именно: субъекты, объект, процедура, условия, постпрограммный контроль и ответственность. Сделаны выводы о необходимости возобновления предоставления поддержки отраслям виноградарства, садоводства и хмелеводства на основании разработки обновленного правового механизма.

Ключевые слова: государственная поддержка, сельское хозяйство, виноградарство, садоводство, хмелеводство, аграрное право, аграрный протекционизм, государственные программы.

In the article, the author examines the legal mechanism of state support of viticulture, horticulture and hop in Ukraine. The author analyses the basic elements of the legal framework: subject, object, order, provided postprogram control and responsibility. The author concludes on the need to restore state support of viticulture, horticulture and hop through the development of an updated legal framework.

Key words: government support, agriculture, viticulture, horticulture, hop, agrarian law, agricultural protectionism, government programs.

Актуальність теми. Виноградарство, садівництво і хмелярство як одні з найбільш капіталоемних і трудомістких галузей вітчизняного сільського господарства гостро реагують на ринкові коливання та зміну правових і соціально-економічних факторів, а тому є традиційними одержувачами державної підтримки. Законопроектом про Державний бюджет України на 2017 рік [1] передбачено відновлення фінансування програми «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними», яка не фінансувалася протягом 2015–2016 років. Виникає питання щодо порядку надання такої підтримки. Справа в тому, що довгий час існував механізм формування фонду державної підтримки за рахунок спеціального збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, однак згодом цей збір було скасовано. Проте чинна підзаконна нормативно-правова база щодо надання підтримки виноградарству, садівництву і хмелярству залишилася пристосованою до фінансування за рахунок саме цього збору. У зв'язку з цим чинний нині Порядок справляння збору та використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 587 [2], вимагає оновлення внаслідок зміни законодавчих засад. Отже, гостра необхідність у стимулюванні розвитку вітчизняних виноградарства, садівництва і хмелярства, а також перспектива фінансування відповідної програми в Державному бюджеті на 2017 рік зумовлюють потребу в науковому дослідженні механізму державної підтримки вказаних галузей сільського господарства та виявленні шляхів його правової оптимізації.

Правової проблеми надання державної підтримки сільському господарству України торкалися у працях такі вчені, як О.В. Гафурова, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, С.І. Марченко, В.В. Носік, І.П. Сафонов, В.І. Семчик, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич та інші. Правові питання надання підтримки у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства досліджувалися у працях таких науковців, як С.В. Дулов, А.В. Духневич, В.І. Ємцев, О.В. Покагаєва, В.В. Полішук, М.М. Попова, Д.А. Саїнський, Я.О. Самсонова та інші. Проте висновки вчених ґрунтуються переважно на положеннях нормативно-правових актів, які наразі або припинили свою дію, або вимагають свого оновлення. У зв'язку з цим існує потреба в дослідженні правового механізму державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства в контексті сучасного законодавства та з урахуванням шляхів його вдосконалення.

З огляду на це метою статті є виявлення основних елементів правового механізму надання державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства й формулювання шляхів удосконалення цього механізму.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу надання державної підтримки галузям виноградарства, садівництва і хмелярства здійснювалося з використанням принципу компенсації витрат виробників. Зокрема, цей принцип є також фундаментом

чинного Порядку справляння збору та використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 587 (далі – Порядок № 587). Варто зазначити, що механізм компенсації, на якому було побудовано систему державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства, під час тривалого функціонування продемонстрував свої позитивні та негативні риси. До негативних аспектів дослідники зараховують такі: а) заохочення споживацьких настроїв виробників, їх незацікавленості в забезпеченні виробництва якісної продукції та її реалізації споживачам [3, с. 8]; б) відсторонення від державної підтримки дрібних суб'єктів унаслідок відсутності в них коштів на великі капіталовкладення [4]; в) стимулювання збільшення кількості, а не якості насаджень. Однак, незважаючи на вказані недоліки, цей механізм державної підтримки продемонстрував реальні результати. Так, протягом 2000–2012 років суб'єктами господарювання за державної підтримки було закладено 45,5 тис. га виноградників і 48,9 тис. га плодово-ягідних насаджень, у яких споруджено шпалери й установки для краплинного зрошення на площах 53,1 тис. га і 31,0 тис. га, відповідно [5, с. 266], а у 2009–2012 роках компенсовано 358,2 млн. грн. на будівництво та введення в експлуатацію 22 холодильників з регульованим газовим середовищем ємністю 50,3 тис. т. [6, с. 59]. При цьому за час припинення надання державної підтримки ситуація погіршилася. Показовою є така статистична ілюстрація: якщо у 2007 році було закладено нових виноградників загальною площею 5,8 тис. га, то у 2015 році – лише мізерні 0,1 тис. га [7]. Відсутність державної підтримки протягом останніх двох років суттєво вплинула на кризові явища в галузях, тому відновлення надання цієї підтримки є стратегічно важливим питанням для вітчизняних виноградарства, садівництва і хмелярства. Водночас поновлення фінансування цієї програми закономірно викличе необхідність перегляду порядку її реалізації.

У зв'язку з цим доцільно розглянути порядок надання державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства, відповідно до якого здійснювалася вказана державна допомога. Аналіз чинного Порядку № 587 дає змогу структурувати цей механізм, виокремити його складові, дослідити проблеми практичної реалізації на основі вивчення широкої емпіричної бази, напрацьованої за довгий час функціонування цього механізму.

1. **Суб'єкти підтримки** діляться на суб'єктів отримання та суб'єктів надання. *Суб'єктами отримання* є суб'єкти господарювання, які займаються виноградарством, садівництвом, хмелярством, будь-якої організаційно-правової форми й форми власності, які здійснили в поточному році витрати, вказані в Порядку № 587. Фактично суб'єкт отримання має дві обов'язкові юридичні ознаки: статичну (має статус суб'єкта виноградарства, садівництва, хмелярства) та динамічну (здійснив витрати на розвиток цієї господарської діяльності). *Суб'єктами надання* підтримки формують ієрархічну систему, а саме: головним розпорядником бюджетних коштів і від-

повідальним виконавцем бюджетної програми є Мінагрополітики, а на рівні Міністерства, обласних і районних державних адміністрацій утворюються спеціальні комісії для розгляду заяв і вирішення питань щодо надання підтримки.

2. *Об'єктом державної підтримки* є вартість витрат, здійснених за трьома напрямками:

а) *утворення насаджень* (проведення робіт із закладення насаджень, догляду за ними до настання плодоношення (проектні роботи, підготовка ґрунту й посадка, догляд за насадженнями, спорудження шпалери, встановлення систем краплинного зрошення) та придбання матеріалів, необхідних для проведення таких робіт; придбання саджанців, використаних для ремонту молодих насаджень, які постраждали від несприятливих погодних умов; догляд за продуктивними насадженнями хмелю; розкорчування площ непродуктивних багаторічних насаджень) [2]. На практиці виникло питання щодо можливості компенсації витрат на охорону молодих насаджень як складової догляду за цими насадженнями. Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 26.05.2016 це було визнано неправомірним [8];

б) *будівництво інфраструктурних об'єктів* (будівництво водонакопичувальних басейнів для забезпечення безперебійного водопостачання мереж краплинного зрошення з метою своєчасного поливу виноградників і плодovих насаджень; будівництво холодильників із регульованим газовим середовищем і ємністю від 500 т для зберігання столових сортів винограду та плодів власного виробництва, придбання ліній товарної обробки плодів; будівництво розсадницькими господарствами лабораторних комплексів для виробництва безвірусного садивного матеріалу й камер швидкого заморожування плодів і ягід виробниками такої продукції) [2];

в) *технологічне переоснащення* (придбання механізмів і техніки (в тому числі імпортного виробництва, що не виробляється в Україні) для проведення технологічних операцій у виноградарстві, садівництві та хмелярстві й нового обладнання для сублімаційного висушування фруктів; модернізація холодильного та газового режимів зберігання в реконструйованих холодильниках ємністю від 500 т (за умови власного виробництва столових сортів винограду й плодів в обсязі, не меншому за ємність такого холодильника) згідно з визначеним Мінагрополітики переліком) [2].

Державна підтримка полягає в компенсації здійснених фактичних витрат у межах установлених нормативів. При цьому важливо наголосити, що компенсується саме вартість придбаних матеріалів, тобто якщо товарно-матеріальні цінності придбані, але не списані на витрати в цьому звітному періоді, їх вартість все одно може бути компенсована. Наприклад, залізобетонні труби і стовпи були придбані в поточному році, але, відповідно до плану виконання робіт, будуть установлені згодом [9]. При цьому варто підкреслити, що компенсація витрат на будівництво інфраструктурних об'єктів і технологічне переоснащення можлива лише після здачі в експлуатацію відповідних об'єктів або монтажу й запуску технологічних ліній.

3. *Процедура надання підтримки* детально описана в Порядку № 587, однак судова практика вказує на значну кількість порушень саме стосовно цієї складової механізму підтримки. Щодо кожного напрямку здійснених витрат (на насадження, будівництво чи технологічне переоснащення) вимагається окремий пакет документів. Комісії на місцях провадять збір документів, виїзні перевірки, формують зведені відомості, визначають попередні обсяги компенсації та направляють ці документи до Мінагрополітики, яке своїм наказом затверджує остаточний розподіл коштів. Порушення в цій процедурі можуть бути різні, як на рівні місцевих комісій, так і на рівні Мінагрополітики. Так, Херсонська обласна комісія включила загальну суму фактично понесених ПАТ «Дім марочних коньяків «Таврія» витрат до зведеної відомості, однак не передала її до Мінагрополітики, у результаті чого підприємство не отримало компенсацію [10].

Поширеним порушенням з боку Міністерства була відсутність розгляду документів. Судами встановлено, що Порядок № 587 не надає право Міністерству приймати рішення у вигляді нерозгляду документів, адже це суперечить законній процедурі в частині форми прийняття рішення, а також порушує принцип правової визначеності [11].

4. *Умови надання підтримки* діляться на позитивні, негативні й переважні. *Позитивні умови*, у свою чергу, діляться на універсальні та диференційовані. До універсальних позитивних умов належать ті, які висувуються до всіх напрямів витрат (на насадження, інфраструктурні об'єкти й технологічне переоснащення). Такою умовою є проведення інвентаризації насаджень. До диференційованих позитивних умов належать ті умови, які висувуються до окремих напрямів:

а) на насадження та інфраструктурні об'єкти: підтвердження прав на земельну ділянку; затвердження проектно-кошторисної (проектної) документації;

б) на насадження: наявність технологічних карт і кошторисів на виконання робіт; розробка бізнес-плану діяльності, яка провадиться у хмелярстві; погодження Мінагрополітики на списання виноградників;

в) на інфраструктурні об'єкти: укладення договорів із ліцензованими підрядними організаціями про виконання будівельних робіт; введення об'єктів в експлуатацію;

г) на технологічне переоснащення: наявність не менше п'яти відсотків молодих насаджень у господарстві; монтаж і запуск обладнання.

На практиці найбільш проблемним виявилось виконання позитивної умови щодо підтвердження прав на земельну ділянку. Так, відсутність реєстрації договорів суборенди в низці справ була визнана перешкодою для отримання компенсації (див., напр., ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 05.12.2013 у справі № 25498/10 [12]). Земельно-правові питання вирішувалися й в інших справах. Наприклад, на рівні Вищого адміністративного суду України договір про спільну діяльність було

визнано належним підтвердженням права користування земельною ділянкою [13], хоча в п. 7 Порядку № 587 серед правостановлювальних документів такої договір не зазначено.

Негативними умовами отримання компенсації є такі: а) наявність простроченої більше як півроку заборгованості з виплати заробітної плати, сплати податків і зборів; б) банкрутство або порушення справи про банкрутство, перебування в процесі реорганізації чи ліквідації; в) подання неповної або недостовірної інформації; г) встановлення контролюючими органами факту нецільового та/або неефективного використання бюджетних коштів; г) виявлення порушень технології створення і зрошення багаторічних насаджень; д) невідповідність розрахунків попередніх обсягів компенсації затвердженим Мінагрополітики нормативам витрат; д) відсутність урожаю з насаджень, які закладалися за рахунок бюджетних коштів, або їх низька врожайність (нижче ніж 50 відсотків урожайності, передбаченої проектом) протягом трьох років із моменту вступу їх у плодоношення [2].

Варто підкреслити, що *переважних* умов Порядку № 587 не передбачає, тобто жодний суб'єкт звернення за наданням підтримки не має пріоритету перед іншими. Це свідчить про відсутність конкурсних засад надання підтримки у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства за відповідним Порядком.

5. Постпрограмний контроль і відповідальність. Суб'єкти отримання державної підтримки підписують зобов'язання щодо повернення до державного бюджету в місячний строк бюджетних коштів у разі встановлення контролюючими органами факту їх незаконного одержання та/або нецільового використання. Варто зазначити, що цей елемент правового механізму державної підтримки зазнав змін. До 17 квітня 2012 року було передбачено посилену відповідальність за незаконне одержання коштів або їх нецільове використання: такий суб'єкт господарювання не мав права отримувати будь-які бюджетні кошти протягом поточного і трьох наступних бюджетних періодів. Замість цього правила, новою редакцією Порядку № 587 було запроваджено інше, а саме: встановлення контролюючими органами факту нецільового та/або неефективного використання бюджетних коштів є однією з підстав відмови у виплаті компенсації суб'єктам господарювання. При цьому не зазначається жодного строкового обмеження чи граничної давності такого порушення, яке може стати підставою для позбавлення права на компенсацію витрат. Це є суттєвим упущенням, адже така норма може розумітися по-різному, а це порушує принцип нормативної визначеності. Цікаво також те, що незаконне отримання коштів тягне лише реституцію (їх повернення), неефективне використання коштів – лише відмову в подальшому компенсуванні витрат, а нецільове використання бюджетних коштів – одразу обидва ці наслідки.

Незважаючи на еволюційний розвиток механізму державної підтримки виноградарства, садівництва

і хмелярства, в ході якого елементи цього механізму деталізувалися й удосконалювалися, правові проблеми його реалізації актуальні навіть досі. Це пов'язано з тим, що проходження всіх етапів процедури та правомірність вимог щодо одержання підтримки не гарантували суб'єктам господарювання фактичне повне отримання компенсації понесених ними витрат. Більшість судових справ, які стосуються надання підтримки у сфері виноградарства, садівництва і хмелярства, виникли на підставі невиконання затверджених сум компенсації. Це породило низку судових рішень, якими посилення Мінагрополітики на відсутність бюджетних коштів визнаються неправомірними [14; 15; 16; 17; 18].

У свою чергу, відсутність достатньої кількості бюджетних коштів для виплат компенсацій стала результатом комплексу причин. Наприклад, доходи бюджету, які формувалися за рахунок збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, спрямовувалися не лише до спеціального фонду, як того вимагав закон, а частково й до загального фонду бюджету. На це звертали увагу в працях, зокрема, М.М. Попова [19], Д.А. Саїнський [20]. Варто зазначити, що проектом Державного бюджету України на 2017 рік заплановано фінансування програми підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства за рахунок коштів лише загального фонду в розмірі 75 млн. грн.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна сформулювати кілька основних висновків. По-перше, галузі вітчизняного виноградарства, садівництва і хмелярства потребують відновлення спеціалізованої державної підтримки. По-друге, надання такої підтримки має відбуватися на основі реформованого правового механізму. Під час оновлення порядку використання коштів на державну підтримку виноградарства, садівництва і хмелярства варто зберегти компенсаційний принцип, який із часом – після стабілізації масштабів насаджень – за необхідності можна бути трансформувати в принцип дотування реалізації. По-третє, варто зберегти широке коло суб'єктів одержання підтримки, висуваючи до них два критерії – статичний і динамічний, а також три напрями витрат (на насадження, будівництво об'єктів інфраструктури й технологічне переоснащення). По-четверте, зважаючи на аналіз практики та з огляду на вимоги часу, доцільно запровадити додаткову позитивну умову щодо показників якості садивного матеріалу. По-п'яте, постпрограмний контроль потрібно посилити в рамках загальної системи моніторингу багаторічних насаджень. Це надасть у тому числі об'єктивні підстави для виділення перспективних господарств, які стабільно розвивають напрями виноградарства, садівництва і хмелярства й при цьому мультиплікують ефект державної підтримки. Таким господарствам можна передбачити додаткові заохочення і стимули.

Подальші наукові розвідки доцільно проводити з урахуванням зміни законодавства у сфері надання державної підтримки виноградарства, садівництва і хмелярства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032.
2. Про затвердження Порядку справляння збору та використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 587 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 105.
3. Саїнський Д.А. Підвищення дієвості системи державної підтримки розвитку хмелярства / Д.А. Саїнський // Вісник Хмельницького національного університету. – 2015. – № 4. – Т. 1. – С. 7–15.
4. Про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених на закладення і нагляд за молодими садами, виноградниками та ягідниками в 2004 році і 9 місяців 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/468212>.
5. Барабаш Л.О. Державна підтримка галузі садівництва / Л.О. Барабаш // Зб. наук. пр. Уманського нац. ун-ту садівництва. – Умань : УНУС, 2013. – Вип. 82. – С. 264–270.
6. Барабаш Л.О. Формування стабільних джерел інвестицій у садівництві / Л.О. Барабаш // Вісник ХНАУ. – 2013. – № 6. – С. 54–60.
7. В Украине втрое сократились посадки винограда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ubr.ua/market/agricultural-market/v-ukraine-vtroe-sokratilis-posadki-vinograda-382943>.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 грудня 2012 року у справі № К/9991/44267/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28102556>.
9. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2016 року у справі № К/800/54350/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58213918>.
10. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 20 січня 2012 року у справі № 2-а-4596/11/2170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21079955>.
11. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 09 червня 2015 року у справі № 824/246/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45161239>.
12. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 05 грудня 2013 року у справі № 25498/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36032348>.
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 07 серпня 2012 року у справі № К/9991/80233/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25742312>.
14. Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 14 липня 2016 року у справі № 803/762/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59076890>.
15. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 05 квітня 2016 року у справі № 821/3830/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57063119>.
16. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 квітня 2015 року у справі № 821/4647/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43845908>.
17. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 31 липня 2015 року № 826/8483/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47843197>.
18. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 листопада 2015 року у справі № 876/2317/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54169239>.
19. Попова М.М. Державне регулювання розвитку виноградарсько-виноробної галузі в Україні: сучасний стан, проблеми та напрями вдосконалення / М.М. Попова // Економка, фінанси, право. – 2013. – № 10. – С. 4–8.
20. Саїнський Д.А. Оцінка результативності заходів державної підтримки вітчизняного хмелярства / Д.А. Саїнський // Вісник ЖДТУ. – 2014. – № 1 (67). – С. 185–193.